

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, www.reprorecht.nl) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

info@boomamsterdam.nl
www.boomuitgeversamsterdam.nl

Kafka als icoon

Er is een kloof tussen de leefwereld van burgers en de bureaucratische systeemwereld van de overheid. Wanneer bruggen tussen beide werelden worden geslagen, kan de kille bureaucratie van kafkaïaanse trekken worden ontdaan. Persoonlijk contact, behoorlijk handelen en vertrouwen in de inbreng van professionals en burgers vormen hiertoe de sleutel.

door *Alex Brenninkmeijer*

De auteur is Nationale Ombudsman. Voor zijn benoeming in 2005 was hij onder meer hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de Universiteit Leiden en beklede hij de Albeda leerstoel voor arbeidsverhoudingen bij de overheid en *Alternative Dispute Resolution*.

OP MIJN VERGADERSTAFEL LIGT HET verzamelde werk van Franz Kafka, hetgeen veel interessante gesprekken over bureaucratie oplevert. Kafkaïaans is iets wat op raadselachtige wijze beangstigend, bedreigend is en vooral slaat op een overgeperfectioneerde samenleving die zich aan de controle van het individu onttrekt. In Praag kwam ik een standbeeld tegen waar deze raadselachtige kracht vorm heeft gekregen als een reus die een man op zijn schouders meevoert [zie afbeelding p. 14; red.]. De reus blijkt echter een hol pak, zonder hoofd of handen. De schoenen zijn verdwenen in de sokkel. Op mij komt deze figuur over als een reus op lemen voeten, een ontzield wezen, als verbeelding van een holle bureaucratie – een bureaucratie waarin het niet meer duidelijk is waarom bepaalde regels en procedures worden toegepast, die zich haast mechanisch voortbeweegt. Kafka is de icoon geworden voor een doorgeschoten bureaucratie.

Midden jaren tachtig vond in de vs een geharnast debat plaats tussen de huidige rechter in het Supreme Court, Richard Posner, en academica Robin West, over de betekenis van Kafka en het al dan niet ontbreken van autonomie van de mens ten opzichte van een bureaucratie.¹ Veel zaken die ik als ombudsman onder ogen krijg die kafkaïaans overkomen, hebben het

verlies aan autonomie als kern, waarbij de burger is meegevoerd door een raadselachtige reusachtige kracht.

MARKTDENKEN

Binnen de ideologie van het New Public Management functioneert de mens als radertje in een markt, en zijn autonomie is gewaarborgd als de markt optimaal functioneert. Met verwijzing naar Kafka kan deze positieve band tussen winstmaximalisatie en de autonomie van de mens worden bekritiseerd. Veel problemen tussen overheid en burger zijn in mijn visie te herleiden tot de effecten en soms perverse effecten van de Nieuw Publiek Management-stijl, waarbij uitgangspunten van het Rijnlandse model worden ingeruild voor die van het Angelsaksische model. Illustratief is bijvoorbeeld het stellen van een prestatieafpraak over het aantal bonnen dat de politie moet schrijven en de effecten die dat in concrete situaties heeft op de geloofwaardigheid van de politie tegenover de burger. In concrete zaken die burgers aan mij voorleggen zie ik de escalatie die voort kan vloeien uit een te mechanische opstelling van de politieagent in zijn contacten met het publiek en de dreigende aantasting van diens professionaliteit die het gevolg kan zijn van de beperking van zijn ruimte om in concrete situaties afwegingen te maken.²

MENS EN SYSTEEM

Bij de bestudering van de duizenden zaken die jaarlijks aan mij worden voorgelegd springt het verschil in het oog tussen enerzijds de burger als mens en anderzijds de overheid als systeem, of samenstel van deelsystemen. Wat Kafka in zijn literaire werk aan de orde heeft gesteld is de scheiding tussen de leefwereld van de mens en de wereld van 'het systeem'. Joseph K. strijdt in het boek *Het proces* tegen een onbekende en volgens onbekende regels opererende juridische macht en hij raakt meer en meer verstrikt in dit juridische doolhof. Deze scheiding is later door socioloog Habermas beschreven als de leefwereld tegenover de systeemwereld: in de leefwereld staat communicatie centraal, en in de systeemwereld van onder andere de economie (markt) en de overheid (bureaucratie) heerst een eigen rationaliteit.

Systeemgedrag van de overheid is bijvoorbeeld zichtbaar wanneer via ICT uitvoering gegeven wordt aan de wet. De computer van het UWV maakt een terugvorderingsbeschikking aan en niemand kan uitleggen waarop die terugvordering precies is gebaseerd. Bestandskoppeling tussen RDW en CJIB leidt automatisch tot boetes wegens het onverzekerd zijn of het

ontbreken van een APK-keuring, ook al heeft betrokkene de auto niet in zijn bezit. Ook de inzet van klantcontactcentra en telefoondiensten zoals de Belastingtelefoon leidt tot bepaalde regels die op burgers als bureaucratisch overkomen, zoals het al dan niet doorverbonden kunnen worden met een behandelend ambtenaar, of het via e-mail niet bereikbaar zijn van de Belastingdienst. De overheid werkt veelal met standaardoplossingen binnen het eigen bevoegdheidsdomein en heeft daarom grote moeite met maatwerk. Dit knelt te meer wanneer een burger afhankelijk is van meerdere overheden en verstrikt raakt in de ketens.

DE EFFICIËNTE OVERHEID

Het systeemgedrag van de overheid is veelal efficiënt en draagt bij tot correcte uitvoering van de wetgeving en daarmee tot gelijke behandeling en rechtszekerheid. Het zou daarom een illusie zijn om de overheid als systeem zodanig te veranderen dat de relatie tot de burger minder zou schuren. Dan zou de overheid haar specifieke functies moeten verloochenen. De overheid wint ook aan efficiëntie door meer en meer als systeem te functioneren. De burger als mens wordt door de overheid vertaald – gereduceerd tot – een burgerservicenummer met daaraan gekoppelde gegevens. Deze wijze van werken dient de efficiëntie van de overheid. Die koppeling betreft in deze tijd van intensieve informatisering steeds meer persoonlijke gegevens, zoals de biometrische gegevens in het paspoort en de daarop gebaseerde landelijke database, met de daaraan verbonden kafkaïaanse risico's. Hoe veilig is het burger servicenummer? Is DigiD waterdicht? Welke bescherming kan iemand inroepen wanneer een ander kwaadwillig gebruikmaakt van zijn identiteit?

De overheid reduceert uit efficiëntie de mens tot een nummer. Van een mens kan moeilijk verwacht worden dat hij het resultaat van het systeemgedrag van de overheid in al zijn onderdelen als prettig ervaart. De burger ervaart het systeemgedrag van de overheid in het gunstigste geval als neutraal en in het ergste geval als kafkaïaans: fouten in databases, verkeerde koppelingen, zoekgeraakte brieven. Bij de waardering voor de overheid maakt ook de identiteit van de burger verschil: een hoger opgeleide burger begrijpt dat de overheid als systeem nu eenmaal zo moet werken. Lager opgeleide burgers hebben minder zicht op de achtergronden van het systeemgedrag en kunnen daarom argwanender staan tegenover de overheid. Maar afgezien van deze verschillen tussen burgers geldt dat de overheid in al zijn onderdelen vergaande bureaucratische competenties van burgers eist.

In steeds meer gevallen dreigt het systeem de mens te overvragen. De burger moet de overheid in al zijn onderdelen en functies om zich heen

organiseren, ook in complexe situaties – zoals bij ziekte, lichamelijke of geestelijke beperkingen, multiprobleemsituaties. Het systeem is in die situaties veelal totaal ongevoelig voor de misère die de burger ervaart. De overheid komt dan over als een uit brons gegoten moloch zonder inhoud.³

*Het systeem is vaak totaal
ongevoelig voor de misère die
de burger ervaart*

De burger moet het met de overheid als systeem stellen, een andere keuze – zoals op de markt – is er niet. Daarom is het van belang te bekijken op welke wijze, uitgaande van de eigenheid van de burger als mens en de overheid als systeem,

een optimale verbinding tussen beide mogelijk is. Voor deze verbinding gebruik ik het uit de computerwereld bekende fenomeen interface, gebruikersinterface. De computer is een systeem en de omgang van de doorsneemmens met de computer als zodanig is problematisch. De computer is echter zo wijdverbreid doordat er interfaces ontwikkeld zijn, zoals toetsenbord, muis, icoontjes als shortcuts naar complexe programmatuur. De succesvolste ICT-toepassingen voor de consumentenmarkt verhullen ‘de computer’ vrijwel volledig achter de interfaces. Bij de ontwikkeling van interfaces wordt zeer bewust ingespeeld op de psychologie van de mens. Illustratief is dat een fors deel van de automobilisten tegen zijn auto praat, wetende dat het maar een ding is. De behoefte aan menselijke communicatie in de leefwereld van de mens is kennelijk diepgeworteld, ook al heeft de mens wel bewust met de systeemwereld te maken. Net zo diepgeworteld is de neiging van mensen om intenties te veronderstellen in gedragingen en het systeem waar men mee te maken heeft te willen doorgronden. Kafka heeft dit prachtig beschreven in de wanhopige pogingen van Joseph K. om te begrijpen wat hem overkomt, om een logica te ontdekken in het systeem waar hij mee geconfronteerd wordt. Hij probeert te ontdekken wat het systeem van hem vraagt, omdat hij denkt door het gewenste gedrag te vertonen het systeem te kunnen ‘beheersen’. Dit brengt ons bij de fundamentele vraag of de mens zich aan het systeem zou moeten aanpassen of het systeem aan de mens. Interfaces zijn een manier waarop de systeemwereld zich aanpast aan de mens.

INTERFACES

De vraag is welke interfaces tussen het systeem overheid en de burger als mens effectief zijn. In mijn werk als ombudsman heb ik een drietal eigenschappen voor de interfaces tussen burger en overheid onderkend: het persoonlijke, het behoorlijke en het participatieve. Daarmee neem ik dus

de positie in dat het systeem zich, net als computerinterfaces, zou moeten instellen op de psychologie van de mens.

Persoonlijk contact

Persoonlijk contact blijkt in veel vormen een goede relatie tussen overheid en burger te bevorderen. Voorbeelden uit de praktijk: iemand die door een medewerker van de Belastingtelefoon op een prettige manier geholpen is, zal in de regel positief oordelen over de Belastingdienst. Die dienst speelt hierop ook in met de leuze ‘Leuker kunnen we het niet maken, wel makkelijker’. In complexe situaties – bijvoorbeeld als door fouten van justitie een verdachte van moord op een kind vrijuit is gegaan – kan een persoonlijk gesprek met iemand van het Openbaar Ministerie bijdragen tot (een begin van) begrip en ruimte scheppen voor verwerking. Een kleinere gemeente heeft jaarlijks niet meer dan twee klachten. Er is een telefoonnummer met daarachter goed communicerende ambtenaren die alle problemen van burgers aanhoren en op de juiste plek onderbrengen. Een pionierproject van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties waarbij persoonlijke communicatie wordt ingezet bij klachten, bezwaren en beroepen heeft als resultaat dat in 40 tot 60% van de gevallen formele procedures overbodig blijken en dat zowel burgers als ambtenaren veel tevredener zijn. Het gehoor vinden bij de overheid en gepaste aandacht krijgen, legt een effectieve verbinding tussen mens en systeem.

Behoorlijk handelen

Een behoorlijk handelende overheid neemt de burger serieus en respecteert de burger als mens. Een mevrouw op leeftijd snelt met haar auto naar het ziekenhuis waar haar man op de intensive care is opgenomen. Ze vindt geen parkeerplaats en parkeert op een invalidenparkeerplaats. Ze krijgt een boete en schrijft de officier van justitie waarom ze voor het eerst van haar leven een boete kreeg. Het Openbaar Ministerie antwoordt met een standaardbrief dat de opgegeven reden er niet toe doet en dat de boete gehandhaafd blijft. De vrouw is ontdaan: ze had de brief als verontschuldiging bedoeld voor het feit dat zij, gezagsgetrouw als zij is, voor het eerst in tachtig jaar een bekeuring gekregen had, en niet als poging om onder de bekeuring uit te komen. Het om reageert op de klacht: bekeuring kwijtgescholden. Op zich best mooi, maar daar ging het deze mevrouw helemaal niet om.

De ombudsmannen hebben in ongeveer dertig jaar aan de hand van honderdduizenden concrete gevallen een reeks behoorlijkheidsnormen ontwikkeld: van bescherming van de integriteit van het menselijke lichaam, tot adequate informatievoorziening, van tijdigheid tot proportio-

naliteit. De ervaring leert dat klachten en bezwaren veelal hun oorzaak vinden in gebreken in de behoorlijke behandeling. De reactie van de overheid is in al die gevallen veelal: 'U bent kennelijk ontevreden omdat u met een negatief besluit geconfronteerd wordt.' Een tragisch misverstand, omdat burgers veelal zeer goed in staat zijn de beoordeling van de behandeling los te zien van de uitkomst. Sterker nog, in veel gevallen zal een zeer goede ervaring met de behandeling positief kunnen afstralen op een besluit dat anders veel negatiever beoordeeld zou worden.

Participatie

De burger is persoonlijk betrokken bij alles wat zich in zijn leefwereld afspeelt. De overheid interfereert krachtens de vele bevoegdheden en monopolies waarover de overheid beschikt in die leefwereld. De overheid kan dat eenzijdig doen. De overheid kan uitgaande van haar eigen rol en bevoegdheid echter ook op een participatieve wijze met de burger omgaan. Het duidelijkst spreekt dit als het gaat om besluitvorming over de leefomgeving, waar participatief bestuur mogelijk is. Het politiek-bestuurlijke systeem van de overheid heeft echter vaak grote moeite met participatie. Inspraak verwordt tot het plichtmatig aflopen van de wettelijke procedure, zoals beschreven is in een recent rapport van de Nationale ombudsman over burgerparticipatie: *We gooien het de inspraak in*. Maar de overheid kan er ook voor kiezen om de wettelijke en bestuurlijke procedures te verbinden met de leefwereld van de burger door oprecht aandacht te schenken aan de leefwereld van de burger. Een kankerpatiënt vraagt een traplift en een douchestoel aan. Hij krijgt eerst lange tijd geen antwoord en vervolgens krijgt hij het bericht dat hij te laat is met zijn aanvraag omdat zijn levensverwachting als terminaal patiënt slechts drie maanden is. De Wet maatschappelijke ondersteuning vraagt niet alleen om goede procedures (systeem), maar ook om afstemming met de persoonlijke situatie en overleg over hoe het wenselijke en het haalbare met elkaar verenigd kunnen worden.

Vaak is de interface tussen mens en systeem zelf ook een mens, namelijk een ambtenaar die de burger te woord staat of een beslissing moet nemen. Ambtenaren gaan na verloop van tijd onvermijdelijk systeemgedrag vertonen, omdat zij zich aanpassen aan de omgeving waarin ze opereren. Juist daarom zou reflectie op wat Kafka voor hun dagelijkse werk betekent, verplicht moeten zijn voor alle ambtenaren. Kafka laat de lezer zo indringend meemaken wat er misgaat als het systeem de overhand krijgt en de mens zijn autonomie ontnemt. Dergelijke inzichten kunnen invulling geven aan de beroepseer van de professional, die een waardevol tegenwicht

tegen systeemgedrag kan bieden. De wanhoop van Joseph K. is juist zo groot omdat het systeem niet meer voor rede vatbaar is. Het voert rituelen uit die met gezond verstand niet meer te begrijpen zijn. In dat verband

‘Niets in dit document is bedoeld om het gebruik van gewoon gezond verstand te ontmoedigen’

denk ik aan een rapport uit het Verenigd Koninkrijk, *Managing Public Money*, waarin tot op een redelijk gedetailleerd niveau beschreven wordt hoe ambtenaren zich dienen te gedragen bij de besteding van belastinggeld. De regels van het systeem worden, met ander woorden,

minutieus uiteengezet. Maar, zo staat er in de inleiding met een mooi Brits gevoel voor understatement, ‘niets in dit document is bedoeld om het gebruik van gewoon gezond verstand te ontmoedigen’.

BURGERSCHAP

Met de inzet van op deze wijze vormgegeven interfaces tussen de burger als mens en de overheid als systeem kan de relatie tussen overheid en burger ontdaan worden van het kille bureaucratische, van het kafkaïaanse. De burger kan – beeldend gesproken – van de schouders van de reus op lemen voeten springen en op eigen benen komen te staan en zijn autonomie herwinnen. Autonomie is het sleutelwoord. Het gaat dus om meer dan de klanttevredenheid die bij de consumentenwereld past. De burger is geen consument en de overheid geen bedrijf. Waarin schuilt die meerwaarde van een goede relatie tussen overheid en burger? Deze meerwaarde zie ik in de ontwikkeling van burgerschap. Vicepresident van de Raad van State Tjeenk Willink benadrukt burgerschap als een ‘ambt’, een verplichtend ambt. De burger is niet alleen drager van rechten, maar ook van plichten. Maar waar ligt het evenwicht tussen rechten en plichten? Naar mijn mening draagt een goede verhouding tussen overheid en burger bij tot een gezond evenwicht tussen die rechten en plichten.

MISVERSTANDEN

Allereerst moeten twee structurele misverstanden over de inhoud van de relatie tussen overheid en burger worden weggenomen. In de eerste plaats heerst er op politiek-bestuurlijk niveau veelal de overtuiging dat de burger veeleisend is, vaak tegenstrijdige eisen stelt aan de overheid en alleen dan tevreden is wanneer hij zijn zin krijgt. Onderzoek wijst uit dat de burger niet alleen tevreden is wanneer hij zijn zin krijgt. Het overgrote deel van de

burgers is bereid om negatieve overheidsbesluiten en bijvoorbeeld boetes en belastingheffing als noodzakelijk onderdeel van het samenleven te aanvaarden. In een serieus gesprek met burgers blijkt veelal het inzicht aanwezig dat er afwegingen gemaakt moeten worden, waarbij ook negatieve keuzes niet uit de weg gegaan kunnen worden.

Het tweede misverstand betreft het antwoord op de vraag waarom burgers aan het overheidsgezag beantwoorden. In het politieke en mediadebat overheerst een negatief beeld van burgers. Zoals genoemd: ze zijn veeleisend, hebben tegenstrijdige eisen, zijn vaak dwars en gooien de kont tegen de krib, ze laten het bij de stembus afweten of zijn als zwevende kiezers 'ongrijpbaar'. Burgers zouden koel calculerend de wet overtreden en het misbruik en de misdaad krijgen in het politieke en mediadebat ruime aandacht. Intensieve controle en harde handhaving en repressie lijken nodig om deze burger in het gareel te houden. De burger wordt echter op deze wijze te vaak met wantrouwen tegemoet getreden. Is de burger zo sterk tegen de wet gericht? Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (wocd) heeft op mijn verzoek uitgerekend dat op jaarbasis van de burgers tussen de 18 en 80 slechts 1,34% serieus in aanraking komt met Justitie.

Kortom: het overgrote deel van de burgers deugt en het is aan de overheid om burgers niet met negatieve boodschappen af te stoten, maar juist mee te nemen in de in onze samenleving algemeen overheersende 'burgerlijke gehoorzaamheid'. De Belastingdienst hanteert niet ten onrechte als bedrijfsfilosofie dat het overgrote deel van de belastingplichtigen bereid is om aangifte te doen en belasting te betalen. *Compliance* is het uitgangspunt. De Belastingdienst bevordert compliance met positieve berichten over het spontaan opgeven van zwart spaargeld (sancties blijven mogelijk) en het feit dat belastingplichtigen massaal tijdig aangifte doen.

REDELIJK EVENWICHT

Het gaat bij een goede verhouding tussen overheid en burger niet primair en alleen om tevredenheid, laat staan 'klanttevredenheid'. De burger hecht veel waarde aan rechtvaardigheid. Deze rechtvaardigheid bestaat zowel uit distributieve rechtvaardigheid als uit interactionele en procedurele rechtvaardigheid. De distributieve rechtvaardigheid berust op democratisch gemaakte keuzes. Het persoonlijke, het behoorlijke en het participatieve van de interface tussen overheid en burger draagt bij tot interactionele en procedurele vormen van rechtvaardigheidsbeleving. De politie Rotterdam-Rijnmond heeft bijvoorbeeld de waardering van burgers voor de politie onderzocht in de situatie dat de agent een bekeuring uitschreef. Meer dan

zeventig procent van de bekeurden is tevreden over de politie, ondanks die bekeuring. En bij het onderzoek gaven burgers aan dat als men niet tevreden was over de politie men zich door de agent niet serieus genomen voelde of niet gehoord. De agent die non-communicatief bonnen uitschrijft roept als vanzelf weerstand op.

Negatieve overheidsmaatregelen worden vaak eerder aanvaard wanneer burgers bij het voorbereiden en nemen van die maatregelen met respect behandeld worden. Daarom kan de overheid beter sturen op vertrouwen in (het overgrote deel van de) burgers en wantrouwen en repressie bewaren voor het relatief kleine deel van de mensen dat tegen wet en gezag is. Met een negatieve opstelling tegenover burgers draagt de overheid er zelf toe bij dat burgers zich van de overheid afkeren. Dit is kort gezegd het mechanisme dat evenwicht kan brengen tussen rechten en plichten van de burger tegenover de overheid. De overheid kan bijdragen tot burgerschap door een zorgvuldige vormgeving en toepassing van de interface tussen burger en overheid. De gemeente kan een duurzame goede verstandhouding opbouwen met het overgrote deel van de inwoners. De Belastingdienst kan een goede verstandhouding opbouwen met particulieren en ondernemers. De politie kan gezag verwerven door effectief met burgers te communiceren en geweld alleen dan toe te passen als dat nodig is. Mijn adagium voor de politie luidt: gezag heb je als je de macht achter de hand houdt. En vanuit de politie kreeg ik op dit punt krachtige bijval. Met bedachtzame uitvoering kan de overheid zelf de verhouding tussen de overheid en de burger versterken. Onderzoek wijst uit dat ervaren interactionele en procedurele rechtvaardigheid bijdragen tot enerzijds legitimatie van het overheidsoptreden en anderzijds vertrouwen in de overheid. Cruciale thema's in deze onrustige tijden. Niet alleen de burger komt hier in beeld, maar ook de professional die voor de overheid werkt (en die tevens burger is). Onderzoek wijst zonneklaar uit dat professionals tevreden zijn (beroeps-er ervaren) wanneer zij voldoende ruimte hebben om op een faire wijze met burgers om te gaan.

WAT KOST DAT?

Bij een lezing over faire omgang met burgers stelde een accountant werkzaam bij de overheid mij indringend de vraag hoeveel tijd wel niet ging zitten in al die contacten met de burger. En het moet gezegd: persoonlijk contact, goed luisteren en een goede toelichting geven, kost tijd. Wat in de eerste plaats opvalt, is dat miljoenen contacten tussen overheid en burger probleemloos via de computer en de post kan verlopen. Goede communicatie is slechts noodzakelijk in een klein deel meer bijzondere gevallen en bij

gevoelige functies zoals politieoptreden. De uiteindelijke begroting van de benodigde tijd valt dus wel mee. In de tweede plaats blijkt uit onderzoek dat met deze communicatieve aanpak uiteindelijk tijd gewonnen wordt, doordat op onnodige juridisering en klachten-, bezwaar- en beroepsprocedures bespaard kan worden. De Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie doen hiermee inmiddels goede ervaringen op.

De kosten zitten naar mijn ervaring niet primair in de tijd en capaciteit die met goede communicatie met burgers gemoeid is. Op politiek-bestuurlijk niveau gaat het primair om een investering in de burger als zodanig. Bij overheidsdiensten die bij de burger goed presteren en weinig Kafka-gedrag vertonen, valt op dat de leiding ervoor gekozen heeft om de dienstverlening op de burger te richten.

DE ROL VAN DE POLITIEK

Met de juiste investering valt er dus veel te verbeteren aan de relatie tussen overheid en burger en kan een redelijk evenwicht tussen rechten en plichten van de burger gevonden worden. En daarmee kan Kafka op afstand worden gehouden. Toch is het de vraag of de relatie overheid-burger niet onnodig belast wordt door de prioriteiten die de politiek stelt. In hoeverre is de overheid een opgeblazen moloch, doordat er via bestuurlijke drukte en overregulering gewoonweg een teveel aan overheid is? De overheid lijkt in deze tijd soms te sterk gedreven door te hoog gestemde politieke ambities. Daardoor dreigt een te grote beleidsdruk te ontstaan, die vaak nog versterkt wordt door het vierjarige – of nog kortere – ritme van de verkiezingen. De veelbesproken ‘kloof’ tussen kiezer en gekozen berust eveneens op de hiervoor geschetste spanning tussen mens en systeem. Ook daar is het de vraag op welke wijze interfaces vorm kunnen krijgen nu na de ontzuiling er een veel lossere binding of vaak zelfs helemaal geen binding meer is tussen partijen en kiezers. De persoon van de politicus vormt weliswaar tot op zekere hoogte een alternatief, maar wel met risico’s. Imago’s zijn nu eenmaal kwetsbaarder en vergankelijker dan politieke denkbeelden. Zijn die politieke denkbeelden wel voldoende kenbaar voor burgers?

Voorts draagt de soms overdadige aandacht voor incidenten in media en politiek ertoe bij dat er steeds weer urgentie ontstaat voor het nemen van daadkrachtige maatregelen. Dagelijks nieuws wordt vaak een-op-een vertaald in spoeddebatten en de reactie van de bewindspersoon en Kamerleden vormt weer het nieuws. Het op deze wijze omgaan met indrukwekken-

de gebeurtenissen en risico's leidt gemakkelijk tot overregulering en het scheppen van de verwachting dat er niets mis zal gaan. Ook deze effecten van de mediocratie of dramademocratie kunnen bijdragen tot een opgeblazen overheid. Er moet te veel en te snel.

Een ander aandachtspunt vormt de geringe aandacht voor de uitvoerbaarheid van beleid en de vaak beperkte kwaliteit van de uitvoering. Hiermee hangt samen de overwaardering van beleidsvorming en onderwaardering van de uitvoering. Van uitvoerende instanties ontvang ik met regelmaat de klacht dat 'Den Haag' met dedain naar de uitvoering kijkt. De kwaliteit van de uitvoering is voor een goede verhouding overheid-burger minstens zo belangrijk als de kwaliteit van beleid en wetgeving.

De burger hecht in zijn leefwereld veel waarde aan goede onderlinge verhoudingen. Het is begrijpelijk dat veel aandacht uitgaat naar de woonsituatie in buurten waar de spanningen voelbaar kunnen zijn. Een belangrijke maatschappelijke vraag is hoe wij met elkaar omgaan. Polarisatie kan verhoudingen onnodig onder druk zetten. Voor burgers is voorbeeldgedrag in onderlinge verhoudingen essentieel. Ruw spel in het voetbal en grove taal in het parlement hebben een brede maatschappelijke uitstraling. Zoals een burgemeester van een grote stad beklemtoonde: als politici elkaar voor rotte vis uitmaken, wekt het geen verwondering dat jochies op straat de politie uitschelden. Ook hier plaats ik het burgerschap centraal: burgerschap bevorderen berust mede op het goede voorbeeld.

VAN HOLLE NORMEN NAAR AUTONOMIE

Een doelloze bureaucratie en ontzielde bureaucraten vormen het leidende motief in het werk van Kafka. De bureaucratie die met een raadselachtige kracht met de mens op de loop gaat. Het verlies aan autonomie, omdat je als mens niet op een normale wijze je handelen kunt bepalen. Het systeem en systeemgedrag nemen de overhand. Regels zijn regels. Op deze wijze is Kafka een icoon geworden.

Noten

- 1 Robin West, 'Authority, autonomy, and choice. The role of consent in the moral and political visions of Franz Kafka and Richard Posner', *Harvard Law Review* 99 (1985), nr. 2, p. 384; Richard A. Posner, 'The ethical significance of free choice. A reply to Professor West', *Harvard Law Review* 99 (1986), nr. 7, p. 1431, 1433;

- Robin West, 'Submission, choice, and ethics. A rejoinder to Judge Posner', *Harvard Law Review* 99 (1986), nr. 7, p. 1449.
- 2 In mijn verslag over 2009, getiteld *Voorbij het conflict*, maak ik hiervan een analyse.
- 3 Zie voor een analyse het verslag van de Nationale ombudsman over 2008: *De burger in de ketens*.